

· 政治学研究 ·

从代议民主制到行政集权民主制

张晓兰

(厦门大学, 福建 厦门 361005)

[作者简介] 张晓兰 (1982-), 女, 广东罗定人, 厦门大学政治学系硕士生, 研究方向为政治学理论。

[摘要] 西方国家在 20 世纪以前的自由资本主义时期, 其民主的主要形式是代议民主。进入 20 世纪以后的垄断资本主义时期, 资本主义国家中的立法主体和行政主体的地位发生了变化, 政治权力的重心从议会转向行政部门, 民主形式从代议民主制转向行政集权民主制。这一转变主要是 20 世纪以来西方国家在经济基础——从自由资本到垄断资本、意识形态——从古典自由主义到现代自由主义、政治领域——议会权力的衰落到行政权力的扩大的变化的结果。

[关键词] 代议民主制; 行政集权民主制; 转变原因

一、代议民主制的形成和发展

代议民主制的形成经历了漫长的过程, 它是在资产阶级与封建专制君主斗争的过程中产生的。作为一种制度, 它是与古希腊城邦时期的直接民主制相对立的, 从政治哲学思想上看, 直接民主制是最理想的民主形式, 它是由公民亲自参与国家立法、决定和管理国家事务的制度, 在这种制度下每一个公民都能自由地表达自己的意志。代议民主制虽然也是民主制度的一种形式, 但对于代议制本身来说, 它最先并不是作为一项民主制度产生的, 代议制的渊源最早是英国的贵族们为了限制封建国王课税的权力、保护自己的私有财产所召集的会议, 通过来自不同阶层的代表组成不同的议会并代表不同阶层的利益, 到 14 世纪发展成为由大贵族和大僧侣等受国王恩赐土地的人组成的上院和由骑士与市民代表组成的下院所合成的两院制议会。代议制是资产阶级用以限制国王权力的一种工具, 通过代议制资产阶级从专制君主那里获得了一部分权力。

代议制理论是 17 世纪发展起来的。自由主义思想家洛克第一次明确进行阐述的个人自由、分权学说、议会主权学说等理论, 为代议民主制理论的发展

奠定了基础。法国的哲学思想家孟德斯鸠在他 1748 年出版的《论法的精神》一书中提出了立法、行政、司法三权分立的学说, 国家的三种权力互相制约、彼此制衡, 更加明确了议会行使的立法权和政府行使行政权以及法院的权力之间的划分, 为美国宪法思想的形成奠定了理论基础。

代议制政体与民主的最终结合是由美国的政治思想家潘恩、杰斐逊等联邦党人完成的。杰斐逊既坚持了卢梭的民主原则, 又吸收了洛克的代议制思想, 主张在美国建立代议制的民主共和国; 潘恩吸收了杰斐逊的代议制思想, 认为代议制是共和政府最自然、最好的组织形式, 针对有些人认为共和政体不适用于幅员广大的国家, 他提出“简单民主制”的概念, 并论证了代议民主制比简单民主制要优越, “简单民主制是社会不借助辅助手段而自己管理自己。把代议制同民主制结合起来, 就可以获得一种能够容纳和联合一切不同利益和不同大小的领土与不同数量的人口的政府体制; 而这种体制在效力方面也胜过世袭政府。”^[1](P246)] 美国宪法的主要缔造者之一詹姆斯·麦迪逊认为, 代议制度是克服派系斗争问题的最佳工具。要解决“多数的暴政”问题, 麦迪逊认为必须有一

种特殊的宪政安排,其核心是代议政府体制和一个庞大的选民群体。他认为,代议制的一个优点在于它提供了一种机制,这种机制将公众的观点通过一个选举出来的公民代表团体来提炼及补充;公民代表的优点在于他们代表了国家的真正利益,他们的爱国心和正义感使其最大程度上地避免采纳短期的、具有派别偏见的意见。

英国思想家密尔也在他所著的《代议制政府》中提出:“理想上最好的政府形式就是主权或作为最后手段的最高支配权力属于社会整个集体的那种政府...这种代议制政府比任何其他政体既更有利于提供良好的管理,又促进较好的和较高的民族性格的发展。”^{[2](P387)}对于代议制与民主的结合,美国的政治思想家罗伯特·达尔指出:“没有代议制度,民众有效参与大规模的政府是不可能的。即使代议思想的根源是不民主的,我们也没有必要感到奇怪,为什么在十八世纪后半叶,当民治政府的拥护者认识到代议可以同整个国家大规模民主过程相联结起来时,他们把这个惊人的新结合看成是历史上最大的政治创造之一。”^{[3](P9)}

代议民主制在西方两百多年的政治实践中,比较成功地解决了民主的规模和民主的实现问题,也成为现代国家普遍选择的政府形式。作为一个体制来说,它有两个主要的优点,第一是体现了一种程序性民主的思想,它是通过各级代表机构和代议机关对民意进行过滤、筛选而最终决策,可以有效地克服民意中的非理性成份,避免政府决定受大众一时情绪的影响和支配;第二是运作的成本比较低,它主要由由公民选出的代表来行使公共权力,管理社会事务,所需要支付的仅仅是代理成本和监督成本,不用每个人都花费时间精力去思考和处理公共事务。

二、从代议民主制到行政集权民主制

进入20世纪以来,西方国家发生了一系列政治、经济、社会的变化,1929年经济危机的爆发以及之后的罗斯福新政的实行,要求政府对经济生活干预作用的增加,对国内社会矛盾调节功能的加强。随着政府职能扩张,社会政治力量的配置和国家的权力结构也发生了相应的变化,政府行政权力逐渐发展成为国家权力体系中最主要的一种权力形式。“这是一个从代议民主制走向行政集权民主制、从代议制政府走向行政集权制政府的演变过程,也是当代西方政治制度发展的一个重要趋势。”^{[4](P9)}行政集权民主制是相对于代议民主制来说的,在传统的代议民主制政体中,议会是国家权力的中心,行政机关是议会的执行工具,议会高于行政;而在行政集权民主政体中,行政及行政首脑成为国家权力的真正中心,政治权力结构划分

不再是议会立法、行政执行,而行政部门也有可能执行自己制定的法律,行政机关甚至可能指导议会的活动、安排议会的程序。

代议民主制走向行政集权民主制这一转变不是偶然的,而是西方国家经济基础、意识形态和政治领域不断发展变化的结果。

1. 从自由资本到垄断资本

从14世纪资本主义萌芽到19世纪下半叶资本主义的发展,这一时期的资本形式主要表现为自由资本。自由资本自身有两大基本特征:一是资本的所有者比较分散,包括众多的个人和小团体,几乎涉及资产阶级内部各个阶层和集团。这些资本的所有者更多考虑的是个人和小团体的利益,而不是社会整体利益。二是每个资本所有者所拥有的资本额一般都比较有限。它们无法单独或靠少数几家企业控制本行业以至整个社会的经济、政治和文化生活。在这种自由市场的经济条件下,要使经济迅速发展必须要限制国家或政府的作用,要求国家或政府只要作为自由市场规则的制定者和仲裁者即可。那么,如何确保国家和政府能在政治决策里真实地反映个人或小团体的利益呢?从西方国家政治发展过程来看,这一时期实行的是以议会至上的代议民主制,这个时期的资本规模小,而且比较分散,所以需要不同的地方议员来代表他们分散的利益。主要承担立法功能的议会是政治权力的中心,立法权高于行政权和司法权,例如,美国联邦宪法第一条规定:“各项立法权,均属于参议院和众议院组成的合众国会。”^{[5](P244)}在这个时期行政权是有限的,因为自由放任资本主义奉行的是“管得最少的政府是最好的政府。”而且认为对个人生命、自由和财产的最大威胁来自政府的侵害,所以必须限制政府的权力。

从19世纪末、20世纪初,尤其是20世纪中叶以来出现了垄断甚至是国家垄断资本,规模大,而且相对集中。垄断资本主义的基本特征是:许多小生产者之间的自由竞争已被寡头垄断的竞争所代替,少数大寡头垄断企业在国家经济生活中起着决定性的作用。“与分散的自由资本主要通过议员影响国家或政府的政治决策过程和结果不同,集中的垄断资本主要是通过少数竞争性政党政治的途径,以控制政府行政部门的决策为主要手段,反过来影响甚至支配其他国家权力机关(包括立法和司法部门)的决策过程和结果。”^[6]我们可以看到,垄断资本使政治权力的重心从议会转向政府的最重要的原因在于议会是一种集体决策的机制,而政府部门是行政首长个人独裁的决策机制,与议会的集体决策相比较,这明显是一种效率较高的决策体制。

2. 从古典自由主义到现代自由主义

在19世纪中叶以前,西方国家一直奉行的是古典自由主义的意识形态。古典自由主义以1776年亚当·斯密出版了《国富论》为开端,在经济上主张放任自由,将政府排除出经济领域,让市场自由运作;在政治上主张限制政府权力;社会应当尽量从政府干预中摆脱出来,政府也不应该干预宗教信仰、出版和言论等自由。在这种情况下,行政部门的事务性工作简单狭小,立法机构的工作卓有成效,承担着管理国家的主要责任。

但是,进入20世纪以后,放任自由的经济学说遭到了挑战,自由市场并不如斯密所想象的那样可以自我约束,自由竞争造成了严重的两极分化,产生了资本的垄断,经济危机频繁,贫富分化严重,社会不平等现象增加等等,人们逐渐认识到市场经济的不足,在这种背景之下,现代自由主义思想的代表英国的格林对自由主义进行了反思,主张政府要适度的介入市场,“应当以保护弱者的形式‘侵害’自由”。^{[7](P109)}“古典自由主义把政府从市场中驱除出去;现代自由主义又将政府招了回来,这一次是为了保护公民,使之避免经济体系中某些时候的不公平。”^{[7](P109)}现代自由主义思想为政府干预提供了理论依据,随着政府对经济、社会干预范围的不断扩大,政府自身的职能也急剧膨胀。

3. 从议会权力的衰落到行政权力的扩大

西方国家议会在19世纪末、20世纪初出现了三个危机。第一,政党政治使议会逐渐失去独立性。象在英国这样的传统的议会制的国家,政党的纪律很严格,议员只能按照其政党指定的方式去投票,他们失去了独立性,而议会变成了内阁的橡皮图章。在议会制的国家中,反对党批评执政党,但执政党不会批评它自己掌权的内阁,所以在这样的体制里立法机关不再能反驳行政机关或是发挥独立的影响。第二,利益集团的兴起。经济的迅速发展使社会产生了各种各样的利益集团,它们虽然不以夺取和掌握国家政权为目标,但却通过院外活动,对议会和政府施加影响,使其制定出符合本集团利益的政策。由于议会本身的结构就是分散的多权力中心,议会中的两院在主要政策问题上常常会陷入严重的内部纠纷中,而利益集团活动的强大压力,使得两院之间的对立更加严重。议会的立法程序本来就僵硬烦琐,再加上各个利益集团、党派之间互相钳制,在议会内部就更难达到大多数人同意的决策,使得议会决策的效率低下,跟不上现代信息社会的发展。另外,利益集团和游说组织的兴起也给代议民主制带来了威胁,因为这些来自代表

着不同利益的团体和游说组织,他们在背后千方百计对议会施加影响,维护他们的特殊利益,而把广大选民的利益排除在外。第三,议员的素质问题。在议会中,大多数的议员都缺乏专业知识,很少有议员具备专业知识以处理诸如核力量、医疗事务、国际货币流通及环境污染等技术性事务,“绝大多数议会很少或没有来自独立研究的支持:他们的信息或是来自政府或是来自利益集团。”^{[7](P296)}相比之下,政府部门则握有收集材料和最新信息的机构和能够利用科学手段,能够及时提出议案和做出决策。所以,议会已不能垄断制订法律的权利,行政部门也有权提出法律草案和颁布法令,而且行政部门提出的议案在西方国家议会讨论的议案中所占的比重越来越大。

三、结束语

从西方政治历史的演变过程看,国家政治权力的重心是不断变化的:从古希腊城邦的直接民主制,政治权力掌握在人民手中;到自由资本主义时期的代议民主制,主张议会至上,立法权高于一切;到垄断资本主义时期的行政集权制,政治权力重心由议会转移到行政部门。但是,行政集权现象只是部分地改变了国家的权力结构和运作方式,而不是说西方的民主政治发生了根本的改变。因为在民主体制中对政府的制约依然存在,表现在:作为立法机构的议会依然保有制定正式法律、批准预算、监督政府等重要权力;行政首脑仍然要经过选举产生;作为最高的权力制约的依据——宪法依然具有至高无上的地位,发挥着限制政府权力的作用。

[参考文献]

- [1] 潘恩·潘恩选集[M]. 北京:商务印书馆, 1981.
- [2] 李幼芬,王沪宁. 从<理想国>到<代议制度政府>——西方政治学名著释评[M]. 成都:四川人民出版社, 1997.
- [3] [美] 罗伯特·达尔. 多元主义民主的困境——自治与控制[M]. 北京:求实出版社, 1989.
- [4] 曹沛霖,等. 比较政府制度[M]. 北京:复旦大学出版社, 1993.
- [5] 维尔. 美国政治[M]. 北京:商务印书馆, 1988.
- [6] 施雪华. 论西方国家资本形式与政治形式的关系[J]. 武汉大学学报(社科版), 2001, (6).
- [7] 迈克尔·罗斯金等. 政治哲学[M]. 北京:华夏出版社, 2001.

(责任编辑 汪志强)